
MARIE-LAURE LAYUS*
FLORENCE SIMONETTI

PROCÉDURE JURIDICTIONNELLE : POINTS COMMUNS ET DIFFÉRENCES

EN 1980, 280 REQUÊTES FURENT INSCRITES au rôle de la CJCE alors que celui de la Commission EDH en affichait à la même période 404¹. En 1999, la CJCE enregistra 543 requêtes et la nouvelle Cour EDH 8396. Les deux juridictions dont il sera traité ici ont donc en commun, outre l'affirmation de deux versions d'un droit européen, de présenter un intérêt toujours croissant pour les justiciables. La nécessité de traiter un contentieux de masse dans des délais qui demeureraient raisonnables et en préservant la qualité de la jurisprudence a conduit à réformer les structures choisies à l'origine. À Luxembourg, la solution a consisté à créer un Tribunal de première instance, destinée à absorber une partie de la charge de travail de la cour. À Strasbourg, l'option inverse, celle d'une concentration des organes existants, a été choisie². Néanmoins, les durées de traitement des affaires restent élevées avec une moyenne de vingt-trois mois à Luxembourg pour les recours directs, et de près de trois ans à Strasbourg³. Ainsi, c'est peut-être moins la structure de l'institution judiciaire qui détermine le délai de traitement des affaires que la manière dont s'organise le déroulement du procès.

85

* Les opinions exprimées dans le présent article sont personnelles et n'engagent aucunement les institutions. M^{me} Layus souhaite remercier M^{mes} Gillet et Vuille, juristes au greffe, pour leurs informations et remarques.

1. En 1981 (statistiques du greffe).

2. Les compétences de la Cour et de la Commission européenne des droits de l'homme ainsi qu'une partie des pouvoirs dévolus au Comité des ministres furent transférées par le protocole n° 11 à une Cour unique.

3. Lorsque la Cour rend un arrêt.

Un aperçu rapide des principales phases du traitement des requêtes montre que les procédures devant les deux Cours, leurs organisations internes et leurs méthodes de travail diffèrent substantiellement. Néanmoins, une comparaison du cadre procédural fait apparaître, au-delà d'interprétations différentes, des principes communs.

LE PARCOURS DE LA REQUÊTE

Déroulement général de la procédure à Luxembourg

Les requêtes introduites devant la Cour et le Tribunal de première instance suivent globalement le même trajet, la principale différence résidant dans l'absence d'avocats généraux devant le Tribunal⁴.

La procédure est à la fois écrite et orale, la phase écrite étant la plus importante.

Procédure écrite

L'objectif de la procédure écrite est d'exposer à la Cour les faits, les moyens et les conclusions des parties.

Dans le cadre d'un recours direct, toute requête déposée au greffe de la Cour et qui répond à certaines conditions de forme⁵ est signifiée au défendeur et un avis est publié au *Journal officiel des Communautés*. Une fois sa requête enregistrée, le demandeur ne peut plus étendre l'objet du litige, modifier la nature du recours introduit, et les moyens invoqués.

Si la partie adverse estime que la requête n'est pas recevable, elle peut demander à la Cour de se prononcer au préalable sur cette question, ce qui lui évite d'avoir à répondre aux moyens de fond soulevés par le requérant.

Les parties peuvent déposer plusieurs mémoires, auxquels s'ajoutent ceux d'éventuels intervenants. La durée de la procédure écrite est notamment fonction du nombre d'actes déposés. Relativement courte (environ cinq ou six mois) pour les recours en manquement dans lequel l'État reconnaît sa faute, elle peut durer plus d'un an dans d'autres affaires plus complexes, ce délai pouvant être encore prolongé si la Cour décide, à la demande des parties, de suspendre la procédure – ce

4. Les procédures applicables aux voies de recours introduites par le traité d'Amsterdam présentent également des différences mineures avec la procédure « classique ».

5. La Cour décide, après avoir entendu l'avocat général, s'il faut rejeter une requête ne répondant pas aux conditions de forme.

qui peut arriver lorsque la Commission estime qu'un État s'apprête effectivement à mettre fin à un manquement.

Dans le cadre des renvois préjudiciels, chaque partie dépose des observations mais n'a pas la possibilité de répondre aux arguments des autres intervenants.

Constatant que, malgré une procédure simplifiée, la durée moyenne du traitement des affaires préjudicielles augmentait (vingt et un mois en moyenne en 1999), la Cour a proposé plusieurs modifications de son règlement de procédure qui ont été adoptées par le Conseil le 16 mai 2000⁶. Dorénavant, lorsque la réponse à une question préjudicielle est évidente, la Cour peut statuer directement par ordonnance⁷, et si une juridiction nationale demande à la CJCE de statuer rapidement parce que des circonstances particulières l'exigent, le président peut supprimer la phase écrite et fixer directement une date d'audience.

87

À l'issue de la procédure écrite, se tient une réunion de travail interne à la Cour lors de laquelle elle décide notamment s'il y a lieu d'ordonner des mesures d'instruction.

Procédure orale

L'objet de la phase orale est, d'une part, de permettre aux parties de commenter leurs mémoires ou observations et éventuellement de les compléter, d'autre part, de permettre à la Cour et à l'avocat général d'éclaircir certains points du litige demeurés obscurs malgré les éléments écrits déjà échangés.

La phase orale n'est pas systématique. Jusqu'en mai 2000, la Cour devait obtenir l'accord exprès des parties pour se passer d'audience. Désormais, elle peut décider de supprimer la phase orale si aucune des parties ne présente une demande d'audience motivée dans un délai d'un mois.

D'une façon générale, l'audience est d'une utilité relative lorsque la langue de procédure est mal connue des juges et qu'une traduction simultanée doit être assurée. En effet, la présence d'interprètes, quelle que soit leur qualité, empêche que s'instaure une discussion spontanée et constructive entre les juges et les parties.

Si la phase orale est maintenue, il est désormais courant que la Cour adresse aux parties avant l'audience des questions écrites, les invite à

6. JOCE, L 122, 24 mai 2000.

7. Art. 104 § 3 RP. La version précédente de l'article 104 §3 prévoyait déjà cette possibilité lorsque « une question posée à titre préjudiciel est identique à une question sur laquelle la Cour a déjà statué ».

concentrer leur intervention sur certains points jugés essentiels, ou demande aux conseils qui défendent une même thèse de se concerter afin d'éviter des répétitions inutiles.

Bien qu'aucune limitation du temps de parole ne soit prévue dans les textes, le président veille à ce que les parties ne s'expriment pas plus d'une demi-heure devant la Cour et un quart d'heure devant les chambres à trois juges. L'audience est la phase de la procédure où les contradictions entre les traditions juridiques nationales sont les plus apparentes. Ainsi, les juges et l'avocat général peuvent poser des questions aux parties une fois qu'elles se sont exprimées, mais ne les interrompent jamais en cours de plaidoirie, ce qui est évident pour un avocat français, mais inhabituel pour un avocat exerçant dans un pays de *common law*.

88

L'issue de la procédure

Une fois que l'avocat général a présenté ses conclusions en audience publique, la Cour délibère, puis rend son arrêt.

Toutes les affaires ne conduisent pas à l'adoption d'un arrêt, car si les parties s'accordent sur une solution au litige, le président doit ordonner la radiation de l'affaire. Dans une affaire concernant une entente entre des compagnies maritimes, la *High Court of justice* a ainsi retiré sa demande de décision préjudicielle quelques jours avant la présentation des conclusions de l'avocat général⁸.

L'itinéraire d'une requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme

La saisine de la Cour européenne des droits de l'homme⁹ est l'étape finale d'un long parcours judiciaire, puisque le requérant doit, au préalable, s'être plaint de la violation de la Convention qu'il invoque devant les juridictions internes, afin de donner à l'État la possibilité de la réparer¹⁰. Il devra cependant patienter avant que la Cour ne rende son arrêt et encore ne le fera-t-elle que pour les quelques affaires qui franchissent le cap de la recevabilité. Dans un souci de simplification, on peut distinguer quatre phases dans ce parcours : une fois que le greffe aura pro-

8. Aff. C-339/95, ordonnance de radiation du 11 mars 1998, non publiée.

9. Pour une description détaillée voir J. Callewaert, « La Cour EDH, un an après le protocole n° 11 », *Journal des tribunaux, droit européen*, n° 63, novembre 1999, et P. Lambert, « Le règlement de la Cour EDH », *Journal des tribunaux*, n° 5917, 27 février 1999.

10. Art. 35, § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

cédé à la mise en état de la requête, interviendra la décision sur la recevabilité, puis les affaires recevables qui ne pourront aboutir à un règlement amiable donneront lieu à un arrêt de la Cour.

Le traitement administratif des requêtes

Avec la première correspondance du requérant, débute une phase purement administrative durant laquelle le greffe ouvre un dossier provisoire et vérifie que la Cour dispose des éléments nécessaires pour examiner l'affaire.

En règle générale, le greffe élabore, à l'intention du requérant, une analyse des chances de recevabilité de l'affaire au regard de la jurisprudence. Si ce dernier maintient sa requête, elle est formellement enregistrée. Selon les évaluations du greffe, 60 % à 70 % des dossiers provisoires ne débouchent pas sur un enregistrement.

89

L'examen de la recevabilité

Une fois enregistrée, la requête est dirigée vers l'une des quatre sections de la Cour et attribuée à un juge rapporteur¹¹. Ce dernier, selon que la requête lui semble ou non recevable¹², la dirigera vers la formation de jugement appropriée, l'exposera devant ses collègues et leur soumettra un projet de décision.

Les affaires manifestement irrecevables sont dirigées vers un comité de trois juges aux pouvoirs limités puisqu'ils ne peuvent que constater – à l'unanimité – l'irrecevabilité ou rayer les requêtes du rôle¹³. Toutefois, si une requête dirigée à l'origine vers un comité s'avère recevable, celui-ci la transmet à une chambre de sept juges.

Les chambres connaissent donc des seules affaires qui semblent

11. Art. 49 du règlement de la Cour (RC).

12. Pour être déclarée recevable, une requête doit ne pas avoir été soumise à une autre instance internationale de règlement, ne pas être identique à une requête déjà examinée par la Cour, satisfaire à l'obligation d'épuisement des recours internes et avoir été introduite dans les six mois qui suivent la décision juridictionnelle interne définitive (la première lettre adressée au greffe étant considérée comme la date de saisine pour autant qu'elle expose les griefs d'une manière compréhensible). La violation alléguée doit concerner des droits énoncés par la Convention, les faits doivent être postérieurs à la date à laquelle l'État a ratifié la Convention et le requérant doit relever de « la juridiction » de l'un des États parties. La Cour peut également déclarer irrecevable toute requête qu'elle estime « manifestement mal fondée ou abusive » (art. 35 § 3 de la Convention).

13. Art. 37 de la Convention. La Cour rayer une requête du rôle lorsqu'elle constate l'extinction du litige, elle a la possibilité de décider sa réinscription si elle estime que les circonstances le justifient.

a priori satisfaire aux critères de recevabilité. Elles ont la possibilité de prendre les mesures d’instruction utiles et notamment de diligenter une enquête sur les lieux. Elle peuvent aussi traiter une requête en priorité ou adopter des mesures provisoires¹⁴.

Lorsqu’elle ne déclare pas d’emblée une requête irrecevable, la chambre peut la communiquer au gouvernement défendeur qui fait connaître son point de vue sur les obstacles qu’il entrevoit à la recevabilité et sur la violation de la convention qui lui est imputée. Ces observations sont transmises au requérant qui peut formuler des observations complémentaires. La chambre peut décider de tenir une audience au cours de laquelle les parties exposent également leurs observations sur le fond. Après l’audience, elle délibère et décide du sort des exceptions d’irrecevabilité formulées par le gouvernement. Si celles-ci sont trop
90 liées à la question de la violation pour être tranchées séparément, elle les joint au fond. Lors de l’adoption de la décision sur la recevabilité, la Cour procède à un vote provisoire sur le fond, dont le résultat ne sera pas divulgué.

Les décisions d’irrecevabilité sont définitives.

La tentative de règlement amiable

L’article 39 § 1 b de la Convention précise que lorsque la Cour déclare une requête recevable, elle se met à la disposition des parties afin de parvenir à un règlement amiable.

Si un règlement amiable peut intervenir avant l’adoption de la décision sur la recevabilité, celle-ci est susceptible d’inciter le gouvernement à rechercher une transaction qui lui permettra d’échapper à la publicité inopportune que représente un arrêt de violation. Pour nombre de requérants, une compensation financière peut également être préférable à l’attente d’un incertain constat de violation¹⁵.

Une fois l’arrangement amiable conclu, la Cour en prend acte, vérifie qu’il n’existe aucun motif de poursuivre l’examen de la requête et la raye du rôle.

14. Art. 39 du RC. Sur la valeur juridique des mesures provisoires, voir l’arrêt « Cruz Varaz c. Suède ».

15. Sur 219 arrêts rendus par la Cour entre janvier et août 2000, 185 concernaient des règlements amiables. Statistiques du greffe.

L'existence d'une violation

Les requêtes que la Cour n'a pas prononcées irrecevables ni radiées du rôle¹⁶ font l'objet d'un examen au fond.

Avant de statuer sur le fond, la Cour peut inviter les parties à lui soumettre des observations supplémentaires¹⁷. Si le requérant souhaite demander une compensation financière (dite « satisfaction équitable ») pour le préjudice qu'il estime avoir subi en raison de la violation de la Convention¹⁸, il doit en principe la formuler à cette occasion¹⁹.

Si aucune audience n'a eu lieu au stade de la recevabilité, la Cour en tient normalement une avant de délibérer sur le fond.

Pendant trois mois, l'arrêt d'une chambre demeure provisoire. Dans cet intervalle, les parties peuvent demander que l'affaire soit renvoyée devant la Grande Chambre. La demande de renvoi est filtrée par un collège de cinq juges, membres de la Grande Chambre. Le collège a accepté pour la première fois en septembre 2000 de renvoyer un arrêt de chambre devant la Grande Chambre.

L'arrêt définitif est transmis au Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui est chargé d'en surveiller l'exécution. La révision des arrêts ne peut intervenir qu'en cas de découverte d'un fait nouveau et décisif.

LES MÉTHODES DE TRAVAIL DES DEUX JURIDICTIONS

L'examen des modes de fonctionnement des deux Cours révèle des approches différentes de la procédure tant en ce qui concerne l'élaboration de la décision que son adoption.

L'élaboration du projet de décision

Au sein des deux Cours, l'élaboration des projets de décision fait intervenir plusieurs acteurs. Référendaires ou agents du greffe y concourent en assistant les juges rapporteurs et, à Luxembourg, les avocats généraux dans leurs fonctions respectives.

16. En 1999, sur les 4 250 décisions rendues par la Cour, 3 519 étaient des décisions d'irrecevabilité ou de radiation du rôle, seules 731 requêtes furent jugées recevables (statistiques du greffe).

17. Art. 59 du RC.

18. Art. 41 de la Convention.

19. Art. 60 du RC.

Les greffes et les référendaires

À Luxembourg, le greffier²⁰ et les fonctionnaires de la Cour ne participent pas directement à l'élaboration de l'arrêt²¹. Chaque juge et chaque avocat général est assisté de trois référendaires, qui constituent son cabinet et l'aident dans la rédaction des conclusions, rapports et arrêts. Si certains magistrats choisissent exclusivement des personnes de leur nationalité, d'autres recherchent au contraire l'assistance de juristes maîtrisant les rouages d'autres systèmes juridiques. L'origine professionnelle des référendaires est variée, et on retrouve à la Cour aussi bien des avocats et des magistrats que des juristes-linguistes ou des administrateurs de la Commission.

À Strasbourg, le greffe de la Cour assure à la fois des fonctions administratives et juridiques²².

92 En effet, nonobstant les dispositions l'article 25 de la Convention qui énonce que « la Cour est assistée de référendaires », les juges de la CEDH ne disposent pas d'un « cabinet de référendaires » dont le recrutement et la gestion relèvent de leur seule responsabilité. La nouvelle Cour, comme l'ancienne, s'appuie sur un « pool » de « juristes » du Conseil de l'Europe attachés au greffe.

Les juristes du greffe sont affectés à une affaire et non à un juge et sont donc amenés à travailler sous la direction de plusieurs rapporteurs, dans différentes sections. Outre la rédaction des décisions et arrêts, la préparation des audiences et des négociations en vue d'un règlement amiable, ils assurent la liaison avec les parties, dont ils parlent la langue²³, depuis les premières correspondances jusqu'à l'issue du procès. Ils sont la cheville ouvrière de la procédure.

Alors que la Cour a opté pour des juristes permanents (même si cette constatation doit être nuancée en raison de la présence d'un effectif important de juristes temporaires), la CJCE a choisi que les référendaires assistent le juge pour la durée de son mandat²⁴. À Strasbourg, les mandats des juges expirés, les juristes demeurent dépositaires de la

20. Les fonctions du greffier sont essentiellement définies par le règlement de procédure (art. 15 *sq.*), et les instructions au greffier.

21. Le greffier dirige les services administratifs de la Cour, assiste aux séances (sauf au délibéré), tient le registre et établit le procès-verbal de chaque audience. Le greffe est également chargé de communiquer tous les actes de procédure aux parties.

22. Art. 18 § 1 du RC.

23. Ce qui n'est pas nécessairement le cas du rapporteur.

24. La situation des référendaires a en réalité évolué, car les premiers référendaires ont fait toute leur carrière à la CJCE.

mémoire de la juridiction. Leur statut de permanents les met à l'abri de toute pression étatique, précaution non négligeable lorsque l'on traite de questions aussi graves que les articles 2 et 3 de la Convention, mais peut, à terme, les isoler des réalités nationales sur lesquelles ils ont à se pencher. À Luxembourg, le recours à des personnalités extérieures préserve le lien avec ces réalités, mais n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance.

Les juges rapporteurs et les avocats généraux

Dès qu'une requête introductive parvient à la Cour de justice des Communautés, elle est attribuée à un juge rapporteur et à un avocat général²⁵. Les textes ne se prononcent pas sur la répartition des affaires, toutefois une règle non écrite veut que les rapporteurs et les avocats généraux n'aient pas à connaître de recours qui concernent leur pays d'origine. Enfin il arrive que certains membres de la Cour, notamment lorsqu'ils ont été à l'origine d'un arrêt de principe dans un domaine du droit communautaire, se voient attribuer plusieurs affaires portant sur des sujets connexes.

93

À la CEDH, une requête enregistrée, est dirigée vers une section puis attribuée à un juge rapporteur. Il n'existe pas de spécialisation des juges en fonction des droits énoncés par la Convention.

Si comme à Luxembourg les juges ne peuvent connaître d'une affaire à laquelle ils ont pris part, à un titre quelconque²⁶, lors de son examen par les juridictions internes, aucune autre règle ne s'oppose à la désignation du juge national comme juge rapporteur.

La Cour étendant sa juridiction sur plus de quarante États, elle est saisie de requêtes rédigées dans des langues peu pratiquées. Les faits exposés sont souvent complexes, très contestés par l'État défendeur, mettent parfois en cause des dispositions obscures des droits procéduraux nationaux. Bien que le juge rapporteur puisse demander la traduction des pièces, leur nombre s'oppose à une traduction intégrale. Un rapporteur qui ignore la langue du requérant ne pourra donc appréhender le problème qui lui est soumis qu'à travers le compte rendu que

25. L'avocat général et le juge rapporteur assistent la Cour tout au long de la procédure. La Cour les entend avant de prendre la plupart de ses décisions. Ils prennent part aux mesures d'instruction (le juge rapporteur en a en général la charge), donnent leur avis notamment sur la citation des témoins et des experts, sur le recours à la procédure accélérée visée à l'article 104 bis RP ou encore sur l'utilité d'une audience.

26. Art. 28 du RC.

lui en fera le juriste chargé du dossier. Ces facteurs, parmi d'autres, sont susceptibles d'expliquer que la Cour n'ait pas souhaité exclure le juge national de la fonction de rapporteur même s'il est vraisemblable qu'elle évite de recourir à lui dans des affaires délicates²⁷.

Ces considérations sont toutefois de pures spéculations, puisque l'identité du juge rapporteur n'est pas révélée, soit que l'on veuille, s'il est le juge national, le protéger de pressions éventuelles, soit qu'il s'agisse de prévenir des réactions de requérants insatisfaits²⁸, soit encore que la Cour ait choisi de faire primer l'idée de collégialité sur le rôle joué par chacun.

94 Les fonctions des juges rapporteurs devant les deux Cours sont similaires. Toutefois, à la CJCE, le rapporteur partage la plupart de ses prérogatives avec l'avocat général, alors qu'à la CEDH c'est à lui seul qu'incombe la responsabilité d'orchestrer la procédure.

À Luxembourg, le juge rapporteur est en premier lieu chargé de rédiger le rapport préalable remis lors de la réunion générale de travail. Ce document, strictement interne à la Cour, présente de façon synthétique le litige et les principales questions de droit. Le rapporteur peut également y exposer brièvement son opinion. Sur la base de ce rapport, la Cour décide d'ordonner d'éventuelles mesures d'instruction, de poser des questions aux parties, de joindre certaines affaires, et du renvoi éventuel devant une chambre.

Le rapporteur est également chargé de rédiger le rapport d'audience, qui rappelle les arguments échangés par écrit et un projet d'arrêt, adressé aux autres juges après la présentation des conclusions de l'avocat général, à moins que, confronté à des questions de droit délicates, le juge rapporteur ne préfère consulter ses pairs avant de rédiger le projet.

Au stade de l'instruction de la requête, le règlement de la CEDH²⁹ donne au juge rapporteur le pouvoir de demander aux parties tous les renseignements et documents qu'il juge pertinents³⁰.

27. Voir M. de Salvia, *La CEDH : développements récents et nouveaux défis*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 63.

28. À la différence de la CJCE, la Cour EDH ne se prononce pas principalement sur les intérêts économiques, les litiges qu'elle tranche touchent des questions douloureuses pour le requérant ou pour ses proches : garde d'enfants, diffamation, torture, mort.

29. Considérant qu'une telle disposition lui permettrait de s'éviter l'ouverture formelle d'une instruction, la CJCE a obtenu que les juges rapporteurs disposent à Luxembourg des mêmes pouvoirs.

30. Art. 49 § 2 a du RC.

C'est également à lui qu'incombe le choix de la formation de jugement qui statuera sur la recevabilité de la requête. S'il a opté pour un comité de trois juges, son rapport se bornera à exposer brièvement les faits pertinents et les raisons qui militent pour l'irrecevabilité³¹. S'il a déféré la requête devant une chambre, il détaillera plus précisément les faits, indiquera en quoi ceux-ci semblent poser problème au regard de la Convention et formulera une proposition quant à la recevabilité. Il peut aussi suggérer de communiquer la requête au gouvernement, de tenir une audience ou d'appliquer l'article 39 du règlement qui permet l'adoption de mesures provisoires.

Lors de l'examen au fond, le juge rapporteur devra produire « les rapports, projets de texte et autres documents pouvant aider la chambre à s'acquitter de ses fonctions³² ».

La fonction essentielle de l'avocat général devant la CJCE est de « présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance », des conclusions motivées sur l'affaire. Les avocats généraux « ne constituent pas un parquet ni un ministère public et ils ne relèvent d'aucune autorité, à la différence de ce qui ressort de l'organisation judiciaire de certains États membres. Dans l'exercice de leur fonction, ils ne sont pas chargés de la défense de quelque intérêt que ce soit³³ ».

Le 4 juillet 2000, dans l'affaire « Commission c. Grèce »³⁴, la Cour s'est prononcée pour la première fois sur la condamnation d'un État au versement d'astreintes³⁵. Les conclusions présentées dans cette affaire sont particulièrement représentatives du rôle fondamental de l'avocat général. L'avocat général Colomer se prononce sur la nature pénale ou administrative des sanctions, en se référant aux droits des États membres et à la sanction de la non-exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Il analyse tous les aspects de cette voie de recours, alors que la Cour se prononce uniquement sur les moyens soulevés par les parties.

Il arrive que la Cour, lorsqu'elle suit les conclusions, se contente d'une motivation restreinte de son arrêt et renvoie au raisonnement de l'avocat général.

31. Art. 49 § 3 du RC.

32. Art. 49 § 5 du RC.

33. Ordonnance du 4 février 2000, aff. C-17/98, « Emesa Sugar » (Free zone) NV, *Rec. P, I*, p. 665.

34. Arrêt de la CJCE, 4 juillet 2000, aff. C-387/97, « Commission c. Grèce », non encore publié, et concl. Colomer, 28 septembre 1999.

35. Procédure prévue par l'article 228 CE et qui vise à inciter les États récalcitrants à exécuter un arrêt en manquement.

À l'occasion de la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme, la création d'avocats généraux avait été envisagée³⁶, mais cette solution n'a pas été retenue. Dans le système antérieur, la Commission jouait, dans une certaine mesure, ce rôle de tiers indépendant – puisque ne participant pas au vote – qui fait part à la Cour de son opinion sur l'affaire, voire l'invite à opérer une rupture avec sa jurisprudence antérieure.

Dans la structure actuelle, si le juge rapporteur fait part à la Cour de son opinion et l'invite à statuer dans une direction donnée, son rôle ne peut être comparé à celui de l'avocat général puisqu'il participe au vote. Enfin si les opinions que formulent les juges dissidents indiquent à la Cour les voies que pourrait emprunter sa jurisprudence future, elles sont, à la différence des conclusions de l'avocat général, sans effet sur le litige qui les occasionne.

96

L'adoption de la décision

Devant les deux juridictions, l'adoption de la décision peut être le fait de formations solennelles ou de formations réduites. Les principes gouvernant leur composition et leur fonctionnement ainsi que le déroulement des délibérés varient d'une Cour à l'autre.

Les formations de jugement

À Luxembourg, la règle est dorénavant que la Cour peut renvoyer devant des chambres de trois ou cinq juges les affaires techniques qui ne soulèvent pas de problème majeur. En revanche, elle doit siéger en séance plénière si un État ou une institution le demande. Les chambres ne sont pas spécialisées, ce qui est critiquable car certains secteurs du droit communautaire (agriculture ou droit douanier) exigent des connaissances techniques approfondies.

Le principe du renvoi devant des formations réduites des affaires simples s'applique également à la CEDH, puisque ce sont les comités qui connaissent des requêtes dont l'irrecevabilité est patente. Ils fonctionnent comme un filtre qui, tout en faisant bénéficier les justiciables d'une décision juridictionnelle³⁷, permet aux chambres de se concentrer sur les seules requêtes potentiellement recevables.

36. Voir P. Wachsmann, « La nouvelle structure », *Le Protocole n° 11 à la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant 1995.

37. Dont les motifs standardisés sont cependant très lapidaires.

Les chambres de sept juges constituent la formation de droit commun qui peut statuer sur la recevabilité aussi bien que sur le fond. Elles ne sont pas spécialisées.

À la différence de sa voisine, la Cour de Strasbourg ne siège en séance plénière que pour débattre de questions administratives. La probabilité que quarante et un juges parviennent à se mettre d'accord sur le sort à réserver à une requête étant faible, la Grande Chambre, qui compte dix-sept juges, est la formation solennelle.

Pour la même raison, la formation plénière à la CJCE rassemble en général neuf ou onze juges, rarement quinze. Consciente des conséquences prévisibles des prochains élargissements, la juridiction communautaire a, dans un rapport publié en 1995³⁸, exprimé sa crainte qu'une augmentation importante du nombre des juges soit susceptible de « faire franchir à la formation plénière de la Cour la frontière invisible séparant une juridiction collégiale d'une assemblée délibérante ». Si la règle consistant à nommer un juge par État membre était maintenue, la Cour pourrait rapidement compter 20 ou 25 membres, et une limitation du nombre de juges participant à la séance plénière serait alors souhaitable.

97

À Strasbourg comme à Luxembourg, les chambres peuvent se désaisir en faveur de la formation solennelle lorsqu'elles estiment se trouver en face d'une question particulièrement grave ou susceptible de justifier un revirement de jurisprudence³⁹. La procédure devant la Grande Chambre ne diffère pas de celle applicable devant les chambres⁴⁰.

La question de la présence, dans la formation, d'un juge ressortissant de l'État membre concerné par une affaire est traitée différemment dans les deux Cours. À Strasbourg, le juge national doit faire partie de la chambre qui examine une requête mettant en cause l'État qui l'a élu, y compris lorsque cette chambre appartient à une autre section que la sienne. S'il ne peut siéger, l'État a la possibilité de désigner un juge *ad hoc*. Cette règle n'existe pas à Luxembourg et le règlement de procédure précise qu'une partie ne peut demander que la formation de jugement soit modifiée en raison de l'absence d'un juge de sa nationalité.

38. Rapport sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne, Luxembourg, mai 1995, point 16.

39. À Strasbourg, la Cour doit au préalable rechercher l'accord des parties (art. 30 de la Convention).

40. Art. 71 du RC

Le délibéré

À la CJCE, ni l'avocat général ni les référendaires ne participent au délibéré.

Lors de la première réunion de délibéré, le président invite en général le juge rapporteur à présenter son projet et à prendre position sur les éventuelles commentaires écrits déposés par les autres juges.

Les juges ne pouvant pas présenter d'opinion dissidente, l'objectif de la Cour est de parvenir à un consensus, mais s'il apparaît que la Cour est très divisée sur le projet d'arrêt, le président peut décider de passer au vote. Le délibéré ne prend pas forcément fin après le vote, car les juges défavorables au projet prolongent en général la discussion afin d'inciter à une motivation approfondie de la décision de la Cour. Le rapporteur peut donc être conduit à revoir sa copie plusieurs fois⁴¹.

98

L'adoption collégiale de l'arrêt a été critiquée au motif qu'elle nuirait à la cohérence du raisonnement, les juges tenant parfois à invoquer des motifs différents pour justifier la solution retenue. Mais l'absence d'opinion dissidente et le caractère secret du vote sont notamment justifiés par la volonté de garantir l'indépendance des juges.

Bien que se déroulant à huis clos, les délibérations de la CEDH admettent le personnel du greffe dont l'assistance est nécessaire et notamment le greffier de la section ainsi que le juriste chargé du dossier. La Cour s'est également réservée la possibilité d'admettre, par décision spéciale, une autre personne. Après la présentation par le juge rapporteur de son rapport et du projet de jugement, le président donne la parole aux juges qui souhaitent s'exprimer, puis procède au vote.

Si dans l'intervalle entre les délibérés, le juge rapporteur peut tenter de rallier ses collègues à la solution qu'il préconise, la recherche du consensus n'est pas un impératif, les juges ayant la faculté d'annexer aux arrêts des opinions séparées. Pour autant, la crédibilité de la jurisprudence rend le consensus souhaitable.

Les décisions et les arrêts indiquent s'ils ont été adoptés à la majorité ou à l'unanimité. Même si le vote exprimé par chacun est secret, l'identité des minoritaires transparait lorsqu'ils formulent des opinions dissidentes. La lecture de celles-ci est souvent passionnante, car elle permet de deviner la nature et parfois la vivacité des débats.

41. Voir David Edward, « How the Court of Justice works », *European Law Review*, décembre 1995, p. 539.

LE CADRE PROCÉDURAL

La mise en parallèle de quelques-uns des principes qui gouvernent l'action du juge et celle des parties et des tiers devant les deux juridictions démontre qu'à des problèmes comparables les deux juridictions ont apporté des réponses proches.

Les principes encadrant l'action de la Cour

Le travail des deux Cours est tributaire de contraintes, que celles-ci découlent de la nécessité de travailler dans plusieurs langues ou de l'observation des principes généraux du droit procédural.

Les régimes linguistiques

Le régime linguistique de la CJCE est l'un des principaux facteurs de ralentissement du travail juridictionnel.

Chaque affaire a sa propre langue de procédure qui est en général la langue officielle du requérant ou de la juridiction nationale dans les affaires préjudicielles. Cette langue doit être employée dans les mémoires, ainsi que pour la plaidoirie, sauf par les représentants des États qui peuvent intervenir dans leur propre langue.

La direction de la traduction de la Cour est notamment chargée de traduire dans les onze langues officielles tous les renvois préjudiciels qui doivent être envoyés à tous les États membres des Communautés européennes, les conclusions de l'avocat général et l'arrêt⁴².

Malgré les délais qu'il occasionne, la Cour ne souhaite pas modifier son régime linguistique, considérant qu'il garantit un accès non discriminatoire au prétoire communautaire, et assure une diffusion optimale de sa jurisprudence. Ce régime est particulièrement justifié dans le cadre des renvois préjudiciels car il permet aux parties d'avoir recours à des avocats qui connaissent le droit national en cause et sont donc en mesure d'éclairer la Cour. Un régime juridique qui imposerait l'usage d'une ou deux langues de procédure limiterait le choix des avocats, voire conduirait à l'émergence d'un « barreau communautaire » trop détaché des systèmes juridiques nationaux.

Le français est la langue de travail unique de la Cour. Ce choix, qui

42. Les arrêts sont désormais disponibles sur le site Internet de la Cour dans toutes les langues, parfois le jour même de leur prononcé.

n'est pas inscrit dans les textes, permet des économies de temps et de personnel. Par ailleurs, les délibérés de la Cour perdraient beaucoup de leur intérêt s'ils nécessitaient la présence d'interprètes. Il est possible que le futur élargissement de l'Union et l'arrivée à la Cour de juges qui ne maîtriseront pas forcément le français remette en cause cette pratique.

À Strasbourg, l'élargissement à l'est de la juridiction de la Cour a marqué, dans la pratique, un recul du français qui demeure cependant avec l'anglais la langue officielle de la Cour⁴³.

Les États défendeurs et les tiers intervenants doivent, sauf dérogation, utiliser l'une de ces deux langues pour leurs communications avec la Cour⁴⁴. Celle-ci peut cependant imposer à l'État défendeur de traduire ses observations dans sa langue ou dans l'une des langues des États parties à la Convention afin qu'elles soient comprises par le requérant.

100 En ce qui concerne les requérants, la règle varie selon que l'on se situe avant ou après que la requête eut été déclarée recevable.

Avant la décision sur la recevabilité, le requérant peut s'adresser à la Cour dans l'une des langues officielles des États parties à la Convention.

Cette règle ne vaut pas pour les audiences. Quel que soit le stade de la procédure auquel celles-ci se tiennent, elles se déroulent (ainsi que toutes les communications qui s'y rapportent) en français ou en anglais. Toutefois, le président de la chambre peut autoriser le requérant ou son représentant à employer la langue utilisée jusque-là. Enfin, les personnes comparissant devant la Cour peuvent être autorisées à employer leur propre langue si leur connaissance des langues officielles de la Cour est limitée.

Une fois la requête déclarée recevable, la procédure se déroule uniquement dans les langues officielles de la Cour.

Les décisions et arrêts sont rendus, sauf décision expresse de la Cour, dans une seule des deux langues officielles⁴⁵. Ils sont communiqués au requérant et diffusés sur le site Internet de la Cour dans cette seule langue. Le futur recueil des arrêts et décisions de la Cour sera bilingue, mais ne contiendra qu'une sélection de décisions.

La place prépondérante accordée à deux langues, si elle empêche *de facto* nombre d'avocats d'accéder au prétoire de la Cour, ne devrait pas

43. Et doit donc, en théorie, être maîtrisé par tous les juges.

44. La dérogation est accordée par le président de la chambre et assortie de l'obligation pour l'État partie d'assumer les frais de traduction vers l'une des langues officielles de la Cour (art. 34 § 4 b du RC).

45. Art. 57 du RC. Mais les arrêts de la Grande Chambre sont, en principe, bilingues.

être préjudiciable aux requérants puisque la Cour peut autoriser le recours à d'autres langues, chaque fois que le seul bilinguisme pourrait jouer en la défaveur de ce dernier ou être un frein à la bonne administration de la justice. Nonobstant ses imperfections, le régime linguistique choisi doit se lire comme une tentative de compromis entre l'impératif de garantie du libre accès des justiciables à la Cour et la nécessité d'éviter une « babelisation » – risque non théorique avec trente-sept langues officielles – qui paralyse le travail juridictionnel et induise des coûts de traduction démesurés.

Les principes généraux du droit procédural

Publicité de la procédure

Dès qu'une affaire est introduite à la CJCE, elle fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*. Ce principe de publicité ne s'étend pas au déroulement de la procédure écrite puisque le public n'a pas accès aux mémoires ou observations déposés, à moins que l'une des parties n'y consente expressément. Depuis que le rapport d'audience n'est plus publié⁴⁶, les seules sources d'informations accessibles au public sont le *Journal officiel*, les conclusions de l'avocat général et l'arrêt. L'audience est en principe publique.

101

Fidèle aux principes qu'elle a proclamés dans sa jurisprudence, la CEDH a opté, dans son règlement, pour une procédure publique en se dotant de la faculté de déroger à cette exigence lorsque les circonstances le justifient ou qu'une partie en fait la demande. L'accès aux audiences est libre, sauf dans les cas pour lesquels l'article 6 de la Convention permet le huis clos. Les documents déposés au greffe dans le cadre d'une affaire sont publics. La Cour a toutefois ménagé des zones de confidentialité dans sa procédure puisque les documents relatifs aux négociations en vue d'un règlement amiable ne sont pas accessibles au public et que celui-ci, comme les parties, ne connaîtra ni le nom du rapporteur ni la teneur de son rapport.

Principe du contradictoire

Le principe du contradictoire, qui constitue un aspect des droits de la défense, est un fondement commun du droit procédural des différents États membres, et l'un des principes reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme.

46. Sa traduction dans toutes les langues officielles et sa publication ont dû être abandonnées.

Dans les affaires préjudicielles, les parties peuvent confronter leurs arguments uniquement au cours de l'audience. Cela est en partie justifié par la nécessité de limiter la durée de la procédure préjudicielle, et parce que la Cour n'ayant pas à trancher un litige mais à se prononcer sur le sens du droit communautaire, il est moins indispensable de donner à chaque partie le droit de se prononcer sur les observations des autres.

102 Dans une ordonnance du 4 février 2000⁴⁷, la Cour a rejeté le recours de la société Emesa qui demandait à déposer des observations écrites sur les conclusions de l'avocat général et se prévalait de la jurisprudence de la CEDH sur l'article 6 §1 de la Convention, notamment de l'arrêt « Vermeulen c. Belgique » du 20 février 1996. Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg considère que le principe du contradictoire implique que toute partie à un procès pénal ou civil puisse prendre connaissance de toute pièce ou observation présentées au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et la discuter. La CJCE estime que cette jurisprudence n'est pas transposable aux conclusions de l'avocat général qui sont en réalité l'expression de l'opinion individuelle d'un membre de la Cour. Par conséquent, le fait que les parties ne puissent présenter des observations sur ces conclusions n'est pas contraire au principe du contradictoire, d'autant que si la Cour ne s'estime pas suffisamment éclairée elle peut décider la réouverture de la procédure orale, ce qui suppose la présentation de nouvelles conclusions⁴⁸.

Malgré l'importance que la jurisprudence de la CEDH accorde au respect du contradictoire, les États défendeurs ne sont pas informés des requêtes les concernant soumises à un comité. On peut imaginer que le caractère manifeste de leur irrecevabilité – sans mentionner leur nombre – s'y oppose. Aucune obligation de communication des requêtes au défendeur ne pèse non plus sur les chambres au stade de la recevabilité, même si la Cour a pour pratique de solliciter les observations du gouvernement lorsqu'elle ne conclue pas d'emblée à l'irrecevabilité.

Ainsi la procédure ne devient-elle réellement contradictoire qu'une fois la requête déclarée recevable⁴⁹. Il est cependant à noter que le règlement de la Cour prévoit que, dans des cas exceptionnels, il peut ne pas

47. Aff. C-17/98.

48. Voir, par exemple, l'arrêt du 16 juillet 1992, « Legros e.a. », C-163/90, *Rec.*, I, p. 4625.

49. « Entretien avec F. Tulkens, juge à la Cour EDH », *L'Astrée*, avril 1999, n° 7.

être tenu d'audience⁵⁰ sans, à l'en croire, que cela nuise à l'examen contradictoire de l'affaire. Dans la pratique, les audiences sont d'ailleurs devenues l'exception.

Principes encadrant l'action des parties et des intervenants

Si la procédure devant la Cour de justice admet plus volontiers l'intervention de tiers, la CEDH a une approche plus libérale de la question de la représentation des parties.

L'intervention des États, des particuliers et des entreprises

L'intervention dans tout recours direct et tout renvoi préjudiciel est de droit pour les États membres et les institutions, qui n'ont pas à montrer d'intérêt à intervenir.

Alors que la Commission de Bruxelles intervient systématiquement, les interventions des États membres sont plus sporadiques. Certains renvois préjudiciels, qui soulèvent une question de droit importante ou nouvelle, suscitent de nombreuses observations. En 1996, le gouvernement français a déposé des observations dans 96 affaires préjudicielles, et notamment dans toutes celles qui émanaient d'une juridiction française. Les interventions dans le cadre des recours directs sont plus rares.

Seules les parties au litige principal, les États membres et les institutions, peuvent déposer des observations dans une affaire préjudicielle. En revanche, dans le cadre des recours directs, toute personne « justifiant d'un intérêt à la solution d'un litige » peut demander à intervenir au soutien d'une des parties⁵¹.

La procédure devant la CEDH fait une place plus réduite à l'intervention des tiers. L'État dont le requérant est un national peut intervenir de droit, déposer des observations écrites et prendre part aux audiences⁵², mais les autres États parties – comme toute autre personne intéressée – doivent solliciter l'autorisation d'intervenir⁵³. La participation à l'audience a été limitée par le règlement à des « circonstances exceptionnelles ».

50. Art. 59 § du RC.

51. À l'exception des litiges entre États membres, entre institutions, et entre ces dernières et les États membres.

52. Art. 36 § 1 de la Convention.

53. Art. 36 § 2 de la Convention et art. 61 du RC.

La représentation des parties

Les parties à une instance devant la CJCE doivent se faire représenter, sauf dans le cas de questions préjudicielles qui émanent de juridictions devant lesquelles les parties n'ont pas à être représentées par un avocat.

Les entreprises et les particuliers doivent être représentés par un avocat ou un professeur lorsqu'il est habilité à plaider dans son pays, ce qui est le cas en Allemagne et en Italie.

Les États membres et les institutions sont représentés par leurs agents, qui peuvent éventuellement être assistés d'un avocat. En France, le contenu général des mémoires et des plaidoiries est arrêté par le SGCI⁵⁴, après une consultation de tous les ministères concernés par le dossier. C'est ensuite un agent de la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères qui rédige les mémoires et plaide.

La représentation des États devant la Cour de Strasbourg obéit *mutatis mutandis* aux mêmes principes. Quant aux requérants, une très grande souplesse prévaut. Le magistère de l'avocat n'est obligatoire que pour l'examen au fond et encore le président de la chambre peut-il en décider autrement.

Le président de la chambre peut toutefois ordonner que le requérant soit représenté avant la décision sur la recevabilité, si la requête est communiquée à l'État défendeur. La représentation sera aussi la règle lorsqu'une audience se tient, quelle que soit la phase de la procédure à laquelle elle se rapporte. Cependant là encore, la souplesse prévaut puisque des dérogations sont possibles. Sur décision du président de la chambre, le requérant peut être autorisé à assumer seul, ou assisté, sa défense dans les cas où la représentation devrait être la règle.

Le représentant choisi doit être un conseil habilité à exercer sur le territoire d'un État partie, ou « une autre personne agréée par le président de la chambre ».

Une partie qui n'aurait pas les moyens de faire face aux frais d'instance occasionnés par des procédures à Luxembourg ou à Strasbourg peut demander à bénéficier d'une assistance judiciaire gratuite⁵⁵, mais le budget des deux Cours est très limité.

Si la CJCE admet la demande, elle ordonne la désignation d'un avocat. Les sommes accordées sont des avances. À l'issue de la procédure,

54. Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économiques européennes.

55. Art. 76 du règlement de procédure de la CJCE et art. 91 *sq.* du règlement de la CEDH.

la partie qui est condamnée aux dépens par l'arrêt de la Cour doit rembourser cette dernière.

À la CEDH, la demande motivée d'octroi de l'aide juridictionnelle est soumise pour observations à l'État défendeur. Si celui-ci est condamné à verser des frais et dépens, le montant déjà octroyé au titre de l'assistance judiciaire en sera déduit.

Le Conseil de l'Union européenne a récemment adopté plusieurs modifications du règlement de procédure de la CJCE permettant d'adapter les procédures au degré de complexité et d'urgence des affaires. La Cour a en outre demandé à devenir maîtresse des modifications de ce règlement, comme l'est la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui éviterait que toute adaptation des règles de procédure requière l'accord unanime des États membres. La CEDH a, pour sa part, constitué des groupes de travail internes, afin de dresser un bilan de son fonctionnement et de trouver des solutions susceptibles d'accélérer la procédure.

105

Ces améliorations procédurales risquent, néanmoins, de se révéler insuffisantes face à la croissance exponentielle du nombre de requêtes enregistrées à Strasbourg⁵⁶ et à l'augmentation des saisines que ne manqueront pas de générer pour la CJCE les nouvelles compétences introduites par le traité d'Amsterdam et le futur élargissement de l'Union. La Cour de justice a proposé des mesures plus fondamentales impliquant la modification des traités, qui sont actuellement débattues dans le cadre de la Conférence intergouvernementale. La CEDH, souhaite pour sa part une augmentation de son budget de fonctionnement afin de renforcer les effectifs du greffe et réfléchit à la mise en place d'un système de filtrage des requêtes plus radical que celui en vigueur⁵⁷.

56. 500 % en sept ans selon un entretien avec le président de la Cour disponible sur le site Internet du Conseil de l'Europe.

57. *Ibid.*

R É S U M É

Les deux juridictions européennes connaissent une renommée grandissante qui se traduit par un accroissement continu du nombre des saisines. Dans ce contexte, l'organisation de la procédure joue un rôle cardinal pour répondre aux attentes des justiciables. Confrontées à des problèmes comparables, les deux Cours ont choisi des méthodes de travail différentes, mais appliquent à leurs procédures des principes similaires.